



**Conferencia de las
Naciones Unidas sobre
Comercio y Desarrollo**

Distr.
GENERAL

TD/B/55/2
15 de julio de 2008

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
55º período de sesiones
Ginebra, 15 a 26 de septiembre de 2008
Tema 10 b) del programa provisional

**INFORME SOBRE LA ASISTENCIA DE LA UNCTAD
AL PUEBLO PALESTINO***

Preparado por la secretaría de la UNCTAD *****

* Las denominaciones empleadas en este documento y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. De acuerdo a lo dispuesto en las resoluciones y decisiones pertinentes de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en el contexto de este informe se entiende que la expresión "territorio palestino ocupado" (o "territorios palestinos ocupados") se refiere a la Franja de Gaza y la Ribera Occidental, incluida Jerusalén oriental. El término "Palestina" se refiere a la Organización de Liberación de Palestina, que estableció la Autoridad Palestina con posterioridad a los acuerdos suscritos con Israel en 1993 y 1994. Las referencias al "Estado palestino" concuerdan con las opiniones expresadas en la resolución 1397 (2002) del Consejo de Seguridad. A menos que se indique lo contrario, la información sobre la economía de Palestina presentada en este documento corresponde a la Franja de Gaza y la Ribera Occidental; no se incluyen datos sobre Jerusalén oriental.

** El presente documento se presentó en la fecha mencionada debido a demoras en su procesamiento.

*** La información que figura en el presente documento no debe ser citada por la prensa antes del 8 de septiembre de 2008.

Resumen

La economía del territorio palestino ocupado se estancó en 2007 y no pudo recuperarse de la contracción sufrida en 2006, por lo que el producto interno bruto (PIB) per cápita siguió disminuyendo y la pobreza se intensificó. De no haber sido por la reanudación de la asistencia externa en la segunda mitad de 2007, el PIB se habría reducido por segundo año consecutivo. La construcción del muro de separación, la política de bloqueo de Israel y la erosión de la capacidad productiva siguieron impidiendo la recuperación y agravando la reversión del desarrollo. Las diferencias económicas entre la Ribera Occidental y Gaza se han acentuado, debido a los recientes sucesos políticos y el estricto bloqueo impuesto a la Franja de Gaza.

La Autoridad Palestina anunció la adopción de importantes reformas para asegurar la sostenibilidad fiscal. Tanto esas reformas como la rehabilitación de la base productiva y la suspensión del bloqueo son necesarias pero no suficientes para la recuperación y el logro de un crecimiento sostenido. Para que la economía inicie una trayectoria de desarrollo sostenible y fortalecimiento de la autonomía, deben complementarse con la habilitación de la Autoridad Palestina mediante instrumentos de políticas adecuados que le permitan aplicar políticas económicas capaces de responder a las necesidades específicas de la economía palestina destruida por la guerra. Además de la ampliación del espacio de políticas de la Autoridad Palestina, el refuerzo de su capacidad de formulación y aplicación de políticas de desarrollo y el manejo económico adecuado para su puesta en práctica son necesidades urgentes.

La UNCTAD sigue respondiendo a las nuevas necesidades de la economía palestina, para lo cual ha intensificado su asistencia, en coordinación con otras organizaciones internacionales y de las Naciones Unidas y sobre la base de estrechas consultas con Palestina, pero la falta de recursos pone en peligro los esfuerzos por consolidar los avances logrados y conseguir los resultados deseados. El aumento de la financiación con fondos extrapresupuestarios sigue siendo esencial para el cumplimiento del mandato de la UNCTAD de responder a las cambiantes necesidades de la economía palestina.

INTRODUCCIÓN

1. La economía del territorio palestino ocupado se ha visto enfrentada a problemas de enormes proporciones desde septiembre del año 2000. Ha debido hacer frente a una estricta política de bloqueo, la fragmentación geográfica, la existencia de un muro que reduce considerablemente las tierras cultivables, incertidumbre con respecto a los ingresos públicos y la asistencia de los donantes, la erosión de la capacidad productiva, los muy variados propósitos de los donantes, y la limitada capacidad del gobierno y las instituciones. A pesar de estos problemas, la economía sigue funcionando y el pueblo palestino sigue dando muestras de resiliencia al sobrevivir a una crisis prolongada.
2. La Autoridad Palestina viene formulando y ejecutando planes de desarrollo y de reforma desde su creación, recientemente y en particular, el Plan de Reforma y Desarrollo de Palestina para el período 2008-2010. El plan, en el que se hace hincapié en las reformas y la gobernanza, fue muy recibido por la comunidad de donantes en la Conferencia Internacional de Donantes de París celebrada en diciembre de 2007, en la que se formularon promesas de contribuciones por 7.000 millones de dólares de los EE.UU.
3. La supresión del bloqueo impuesto en el territorio palestino ocupado, las reformas institucionales, los planes de desarrollo y el apoyo de los donantes son esenciales para la recuperación de la economía palestina, aunque no son suficientes por sí solos para que la economía inicie una trayectoria de desarrollo sostenido. Se hace necesario dotar a la Autoridad Palestina del más amplio espacio de políticas para que pueda concretarse el concepto palestino del desarrollo. En el presente informe se demuestra que el espacio de políticas del que dispone actualmente la Autoridad Palestina sólo permite la asignación de recursos públicos, fluctuantes y limitados, es decir de instrumentos de políticas mucho más limitados de los que disponen los gobiernos locales de muchos países. Asimismo, se concluye que si tuviera a su disposición instrumentos de política fiscal, monetaria, cambiaria, comercial y laboral podría revertir la regresión económica y tomar medidas para facilitar el pleno empleo.
4. La comunidad internacional debería intensificar el apoyo a las actividades destinadas a dotar a la Autoridad Palestina de las herramientas de política económica necesarias para que la economía palestina tenga un desarrollo sostenido. Esto permitirá crear las condiciones que se requieren para el establecimiento de un Estado de Palestina independiente, democrático y viable, de conformidad con el concepto de dos Estados expuesto en la resolución 1397 (2002) del Consejo de Seguridad.

I. UNA ECONOMÍA DEGRADADA Y BLOQUEADA

5. La firma de los Acuerdos de Oslo entre la Organización de Liberación de Palestina (OLP) e Israel y el establecimiento de la Autoridad Palestina en 1994 despertaron grandes expectativas. En los cinco años posteriores, el territorio palestino ocupado registró un crecimiento económico sin precedentes, en el que el PIB real aumentó a una tasa anual promedio del 8,5% y se produjo un incremento sustancial de las inversiones públicas y privadas, todo lo cual redujo el desempleo en un 5% y se tradujo en un alza anual promedio del PIB per cápita de un 4,3%.

6. El crecimiento se interrumpió bruscamente en 2000 y los avances logrados se han disipado desde entonces. El año 2000 representa un punto de inflexión para el territorio palestino ocupado, por haber sido el comienzo de la segunda intifada palestina y de la posterior intensificación y ampliación de la política de bloqueo de Israel y de otras medidas que limitan la circulación de personas y mercancías dentro del territorio palestino ocupado y entre éste y el resto del mundo. Además de ese transcurso de conflicto, en los últimos ocho años la capacidad productiva de Palestina se ha visto destruida y erosionada y la economía, anteriormente impulsada por las inversiones del sector privado, se ha transformado en una economía deteriorada devastada por la guerra. La economía ha pasado a depender del sector público y la asistencia externa, actualmente orientados a la satisfacción de las necesidades esenciales de consumo y la provisión de ayuda en lugar de centrarse en la inversión.

7. El bloqueo, los controles y las barreras afectan la economía de muchas maneras. Por una parte, limitan el acceso de los productores a los insumos importados que necesitan para producir y mantener el capital social, y por otra, bloquean su acceso a los mercados locales y de exportaciones. El bloqueo contribuye a crear un círculo vicioso en el que la pérdida de ingresos limita el producto por el lado de la demanda, en tanto que la incertidumbre y el alza del costo de los insumos importados, el transporte y el almacenamiento restringen el producto por el lado de la oferta. Se reconoce ampliamente que la política de bloqueo aplicada por Israel es uno de los factores más dañinos que limitan la economía palestina (PNA, 2008; World Bank, 2008a; Organización Internacional del Trabajo, 2007).

8. Otro factor perjudicial a largo plazo para la economía palestina es la construcción de un muro divisorio iniciada en 2002 por Israel. Ya se ha construido un 60% de este muro que, con la excepción de un 10%, se extiende en la Ribera Occidental y rodea por completo a muchas de sus ciudades. El muro tiene variadas repercusiones negativas para la economía. La imposición de un estricto sistema de permisos limita el acceso de productores, agricultores y trabajadores a su lugar de trabajo y los obliga a atravesar pasos especialmente designados que no están siempre abiertos. Algunos permiten el paso de los palestinos en algunas épocas del año o una vez a la semana, y hay otros por los que no pueden pasar nunca. La circulación de equipos y bienes, entre otros tractores y ganado, está restringido en algunos de estos pasos. El costo del transporte ha aumentado considerablemente, debido a la mayor distancia que hay que recorrer para atravesar los pasos ya que las rutas habituales han quedado interrumpidas por el muro (OCHA, 2007). El muro ha afectado muy en particular al sector agrícola, cuya base de recursos ya limitada se ha erosionado aún más. Cerca de un 15% de las tierras agrícolas de la Ribera Occidental dejarán de ser cultivables a causa de la construcción del muro (UNCTAD, 2006b).

9. La política de bloqueo, destrucción y erosión del capital físico palestino y la construcción del muro se refuerzan mutuamente y dan origen a un mecanismo que impide constantemente la recuperación de la economía palestina. Esto se traduce en una reversión del desarrollo y en desinversión, dos elementos muy perjudiciales para las perspectivas futuras de la economía palestina, a menos que se tomen urgentes medidas para evitarlo.

A. Estancamiento económico y elevado y persistente desempleo

10. Después del descenso del 5% registrado en 2006, la economía palestina se estancó en 2007 y se habría producido un crecimiento negativo por segundo consecutivo si no hubiera sido por la gradual eliminación en el segundo semestre de las restricciones que afectaban a la asistencia

extranjera. El estancamiento del PIB se tradujo en un sostenido descenso del PIB per cápita, que registró una baja del 60% entre 1999 y 2007. La combinación de créditos, asistencia externa y remesas de trabajadores expatriados han mantenido el nivel del consumo en los últimos dos años y evitado una regresión más marcada. El bloqueo que se prolonga por ocho años ha paralizado la economía, deteriorado notablemente la capacidad productiva y ha erosionado la estructura institucional del territorio palestino ocupado. La Autoridad Nacional Palestina (PNA, 2008) y el Banco Mundial (World Bank, 2008a) calculan que si la economía hubiera seguido creciendo a la misma tasa promedio que en el período 1995-2000 el PIB real de 2007 habría equivalido al doble del registrado en 1995, pero en realidad fue sólo un 36% superior.

11. La tendencia del empleo es similar a la del PIB. El desempleo ascendió en 2007 al 29%, porcentaje que se compara con un 21% en 1999. El desempleo es mucho más alto en la aislada Franja de Gaza y es probable que se siga expandiendo (World Bank, 2008b). Los datos recopilados por la Oficina Central Palestina de Estadística demuestran que la tasa de desempleo en la Franja de Gaza fue de un 35,2% en 2007, lo que se compara con un 24,5% en la Ribera Occidental. Las oportunidades de empleo en el sector privado van en descenso y obligan a la Autoridad Palestina a incrementar los empleos públicos y elevar los subsidios, para que actúen como válvulas de escape que den estabilidad a la situación social, a pesar de su alto costo fiscal. El empleo en el sector público aumentó un 59% entre 1999 y 2006, pero disminuyó levemente en 2007.

Cuadro 1

Principales indicadores de la economía palestina (Ribera Occidental y Franja de Gaza)^a

	1995	1999	2002	2003	2004 ^{rev.}	2005 ^{rev.}	2006 ^{prl.}	2007 ^{est.}
Desempeño macroeconómico								
Aumento del PIB real (porcentaje)	6,1	8,6	-3,8	5,8	6,0	6,0	-4,8	0,0
Producto interno bruto (millones de dólares)	3.276	4.517	3.156	3.624	4.077	4.478	4.533	5.045
Producto nacional bruto (millones de dólares)	3.779	5.454	3.546	4.105	4.534	5.017	5.068	5.620
Ingreso bruto disponible (millones de dólares)	4.200	5.853	4.985	5.395	5.951	6.583	7.108	8.001
PIB per cápita (dólares)	1.400	1.590	999	1.108	1.203	1.191	1.165	1.261
PNB per cápita (dólares)	1.615	1.920	1.122	1.255	1.337	1.334	1.303	1.405
Aumento del PNB real per cápita (porcentaje)	7,9	4,1	-8,9	6,2	1,5	-1,0	-14,9	-0,7
Población y empleo								
Población (millones de habitantes)	2,34	2,84	3,16	3,27	3,39	3,76	3,89	4,0
Desempleo (porcentajes de la fuerza laboral) ^b	26,6	21,2	41,3	33,4	32,5	29,0	29,6	28,9
Empleo total (en miles)	417	588	477	564	578	696	621	665
Sector público	51	103	115	119	131	145	164	159
Israel y colonias	50	127	49	55	50	63	64	63
Balanza fiscal (porcentaje del PIB)								
Ingresos públicos	13,2	23,8	8,2	20,6	23,4	27,5	25,4	23,6
Gasto corriente	15,3	22,5	27,6	29,4	32,8	35,9	42,8	39,8
Total gasto	25,5	29,8	28,2	35,2	37,5	44,5	50,2	50,3
Balanza ordinaria	-2,1	1,3	-19,4	-8,8	-9,4	-8,4	-17,4	-16,2
Balanza global	-12,3	-6,0	-20,0	-14,6	-14,1	-17,0	-24,8	-26,7

	1995	1999	2002	2003	2004 ^{rev.}	2005 ^{rev.}	2006 ^{prl.}	2007 ^{est.}
Comercio exterior								
Transferencias netas corrientes (millones de dólares)	421	399	1.439	1.290	1.417	1.566	2.040	2.381
Exportaciones de bienes y servicios (millones de dólares)	499	892	465	465	535	587	535	595
Importaciones de bienes y servicios (millones de dólares)	2.176	3.805	2.536	2.844	3.279	3.596	3.558	3.960
Balanza comercial (porcentaje del PIB)	-51,2	-64,5	-65,6	-65,6	-67,3	-67,2	-66,7	-66,7
Balanza comercial con Israel (millones de dólares)	-1.388	-1.766	-1.149	-1.370	-1.618	-1.920	-1.876	-2.119
Balanza comercial con Israel (porcentaje del PIB)	-42,4	-39,1	-36,4	-37,8	-39,7	-42,9	-41,2	-42,0
Relación entre el comercio de la AP con Israel y el comercio total de Israel ^c	3,7	3,7	2,1	2,2	2,2	2,3	2,1	2,2
Relación entre el comercio de la AP con Israel y el comercio total de la AP (porcentaje) ^c	78,8	58,4	58,6	59,2	59,6	65,7	64,2	69,0

Fuente: Datos de la Oficina Central Palestina de Estadística (OCPE), el Banco Mundial, el FMI, la OIT y la Oficina Central Israelí de Estadística.

^a Como la Oficina Central Palestina de Estadística tiene acceso limitado a Jerusalén Oriental, en este cuadro no se incluye información sobre Jerusalén Oriental.

^b En la tasa de desempleo se incluye a los "trabajadores desalentados", como los define en términos amplios la OIT.

^c El comercio total de Palestina e Israel incluye los bienes, y los servicios imputables y no imputables a los factores.

B. Recrudescimiento de la pobreza

12. Debido a la intensificación del desempleo, el daño sufrido por la base productiva y la política de bloqueo, la pobreza siguió profundizándose y extendiéndose en el territorio palestino ocupado (World Bank, 2008b), mientras se acentuaba la diferencia entre la Ribera Occidental y la Franja de Gaza, que está más aislada. Desde 2000, el 62% de los hogares ha visto reducido el ingreso en más de un 50% (PNA, 2008). Las mediciones de la pobreza basadas en el ingreso indican que el porcentaje de la población del territorio palestino ocupado que vive por debajo de la línea de la pobreza aumentó del 52% en 2005 al 57% en 2006, en tanto que el porcentaje de personas que viven en condiciones de pobreza absoluta se elevó del 40 al 44% (OCHA, 2008a)¹.

13. El crudescimiento de la pobreza ha obligado a los hogares palestinos a reducir los gastos destinados a la satisfacción de las necesidades básicas y a adoptar estrategias desgastantes, como la venta de posesiones personales, la postergación del pago de los servicios públicos y el retiro de los niños de la escuela (Oxfam, 2007; OCHA, 2008b). La prolongada crisis también se ha reflejado en el deterioro de los servicios de educación y salud. Se reconoce que más de un tercio del capital físico de Palestina ha sido destruido, pero la pérdida de capital humano actual y futuro y las consecuencias que tiene a largo plazo aún no se han determinado.

¹ En 2006, las líneas de pobreza relativa y absoluta para un hogar promedio del territorio palestino integrado por seis personas se fijaron en 518 y 414 dólares, respectivamente.

14. En las actuales circunstancias, se prevé que la pobreza se intensifique en 2008 debido a que la reducida expansión económica proyectada no será suficiente para hacer frente al crecimiento de la población ni para mitigar el desempleo, sobre todo en la Franja de Gaza. Por lo tanto, las medidas de reforma del sistema fiscal que tome la Autoridad Palestina deberían estructurarse con gran cuidado en cuanto a su secuencia e ir precedidas de una afluencia sostenida de asistencia externa, medidas destinadas a poner fin al bloqueo e inversiones públicas orientadas a estimular la inversión privada en ramas de actividad con grandes posibilidades de crear empleos y tener efectos secundarios.

C. Una economía asfixiada en Gaza

15. Mientras en 2007 la actividad económica general se mantuvo al mismo nivel que el año anterior, en la Franja de Gaza, donde vive el 40% de la población del territorio palestino ocupado, la situación se sigue deteriorando. El bloqueo prácticamente absoluto de Gaza ha aislado a 1,5 millones de palestinos de la Ribera Occidental y del resto del mundo, y sólo se permite el ingreso de un mínimo de productos importados esenciales y con fines humanitarios. Los efectos favorables de la reanudación de la asistencia externa a partir de 2007 se han limitado en su mayor parte de la Ribera Occidental y la economía de la Franja de Gaza se ha seguido contrayendo. En Gaza la pobreza es mucho más acentuada y generalizada que en la Ribera Occidental, que ya es bastante alta también. En 2006 el 79,3% de los habitantes de Gaza vivían en condiciones de relativa pobreza y el 66,7% en condiciones de pobreza absoluta. Los porcentajes respectivos en la Ribera Occidental eran de 49,1 y 36,4%.

16. La Franja de Gaza se ve afectada por un grave problema de subutilización de la capacidad, debido a la falta de acceso a los insumos y mercados. Alrededor del 95% de las actividades industriales de Gaza se han suspendido y el número de establecimientos operativos del sector industrial se redujo de 3.500 a comienzos del 2005 a apenas 150 a fines de 2007 (PNA, 2008; World Bank, 2008a). En junio de 2007, las empresas funcionaban al 46% de la capacidad instalada, lo que se compara con un 76% a comienzos de 2006. La situación se deterioró debido al estricto bloqueo impuesto desde junio de 2007, y la tasa de utilización de la capacidad instalada disminuyó al 11%. Si no se pone fin al bloqueo, el 53% de las empresas que funcionan en Gaza consideran que tendrían que trasladarse a otro lugar. Solamente en el segundo semestre de 2007, en un 36% de las empresas incluidas en un estudio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo se habían reducido los salarios en un promedio del 40% y en un 78% de ellas se había despedido a un gran cantidad de trabajadores (UNDP, 2007). La tendencia a la desinversión que ha empezado a manifestarse recientemente y la pérdida de capital físico y humano representan nuevos peligros que inciden en la situación de Gaza a largo plazo.

D. Problemas fiscales

17. La inestabilidad económica y política y el prolongado bloqueo de Israel han provocado graves problemas fiscales, entre otros una disminución e inestabilidad de los ingresos, y un constante aumento de los gastos necesarios para atender las necesidades esenciales y de socorro, lo que ha agravado los problemas fiscales. Al retroceso económico de los últimos años se suma el hecho de que los ingresos de la Autoridad Palestina dependen en gran medida de la capacidad de Israel para retener los impuestos y derechos de aduana que recauda en nombre de la Autoridad, conforme a lo estipulado en el Protocolo de París suscrito por la OLP e Israel en 1994. Por consiguiente, la situación fiscal de la Autoridad Palestina depende

fundamentalmente de la buena voluntad de Israel. Por ejemplo, cuando en 2002 Israel retuvo la transferencia de los derechos aduaneros y del impuesto al valor agregado de la Autoridad Palestina, los ingresos públicos de Palestina se redujeron un 66%. Cuando se reiniciaron las transferencias, el ingreso registró una notable alza, de 300 millones de dólares en 2002 a 1.200 millones en 2005, aunque posteriormente volvió a reducirse a 358 millones, debido a la retención de los derechos en 2006 (PNA, 2008).

18. Los derechos de aduana son el principal componente de las finanzas públicas de la Autoridad Palestina, y de hecho representan del 60 al 70% de sus entradas. Las frecuentes retenciones y la imprevisibilidad de los ingresos pertinentes dificultan considerablemente la planificación presupuestaria y, además, privan a la Autoridad Palestina de las herramientas de política fiscal que necesita para manejar y estimular la economía e impiden la planificación a mediano plazo, dejando como única opción el manejo de la liquidez a corto plazo. Fuera de eso, la falta de continuidad en el pago de salarios que provocada por esta situación repercute en toda la economía, por reducir a un mínimo la demanda agregada e impedir que los bancos concedan préstamos al sector público. Por lo tanto, la Autoridad Palestina ha pasado a depender constantemente del apoyo presupuestario externo, que en 2007 ascendió a 1.000 millones de dólares, cifra equivalente al 39% del gasto público.

19. A pesar de los esfuerzos desplegados por la Autoridad Palestina, el déficit fiscal aumentó del 17 al 27% del PIB entre 2005 y 2007. La acentuación del déficit en 2006 obedeció a la retención de los derechos de aduana por parte de Israel y un menor PIB. Para hacer frente a este déficit se recurrió esencialmente a sucesivas suspensiones del pago de los salarios de los funcionarios públicos y del aporte a las pensiones, así como del pago a proveedores privados. La reanudación de las transferencias de ingresos alivió la situación fiscal y permitió a la Autoridad Palestina poner fin a la acumulación de atrasos en 2007, pero no se prevé que la situación fiscal mejore considerablemente en 2008 debido a que, según las proyecciones, la recuperación de la economía será lenta.

20. Aunque los salarios son el principal componente del gasto público de la Autoridad Palestina, la recomendación que se suele dar a los países en desarrollo en el sentido de reducir la plantilla de empleados públicos podría tener efectos muy negativos a largo plazo para el sector fiscal y para la economía palestina en general, por el hecho de reducir el consumo privado y la base tributaria. Cabe recordar que la ampliación de la plantilla de funcionarios públicos en un 50% entre 1999 y 2007 fue esencial para mitigar el impacto de la incapacidad del sector privado para crear empleos en el contexto de la política de bloqueo y la pérdida de 64.000 empleos en Israel. Por consiguiente, para mantener la estabilidad social y evitar un brusco descenso del PIB debido a la escasa demanda agregada, la Autoridad Palestina se ha convertido en proveedor de ingresos y empleador de último recurso.

21. Pese a la determinación de la Autoridad Palestina de aplicar medidas fiscales problemáticas desde el punto de vista político en medio de una profunda crisis, es poco probable que se logren los resultados deseados si Israel no autoriza transferencias periódicas de los derechos de aduana y flexibiliza el bloqueo para facilitar la reactivación del sector privado. La eliminación gradual de las restricciones impuestas al movimiento de bienes y mano de obra es imprescindible para que la Autoridad Palestina pueda realizar la reforma prevista en el sector fiscal con resultados satisfactorios. Si esto no fuera posible, la reducción prevista del 12% de los funcionarios públicos podría ser muy difícil y costosa. La medida podría provocar trastornos

sociales y una resistencia similares a las huelgas de funcionarios públicos de 2006 que estuvo cerca de provocar la suspensión de los servicios públicos. Si la situación política actual, de por sí volátil empeorara, se acentuara la fragmentación o disminuyera la confianza de la población en la Autoridad Palestina y el apoyo que le da, sería difícil sostener la reforma fiscal. En caso de que la economía se estanque, la Autoridad Palestina tendrá que optar entre la sostenibilidad fiscal y la reanudación de lo que define como "gasto destinado a mantener la estabilidad social", en que el empleo público actúa como una válvula de escape.

E. Debilidad del sector externo y constante dependencia

22. La declinación sostenida y general de la economía del territorio palestino se ha reflejado en el sector externo. Como se indica en el cuadro 1, en 2007 las exportaciones mostraban un descenso de una tercera parte con respecto a ocho años antes, en tanto que las importaciones habían disminuido un 4%. La contracción de las exportaciones obedece a la erosión de la capacidad productiva y a las condiciones extremadamente difíciles en que se mueve el sector privado. El aislamiento de la Franja de Gaza ha tenido efectos muy negativos, dado que su sector agrícola y muchas de sus industrias están orientados a la exportación. Los claveles y las fresas, los dos principales productos de exportación de la Franja de Gaza, son buenos ejemplos de la situación. A causa del bloqueo, los cultivadores de claveles exportaron apenas una quinta parte de los 45 millones de flores producidas en 2007 y el resto tuvo que ser utilizado como alimento para el ganado, lo que se tradujo en una pérdida cercana a los 6,5 millones de dólares. Los exportadores de fresas perdieron 7 millones de dólares en la misma temporada.

23. La dependencia comercial de Israel aún persiste a juzgar por la enorme dependencia del país como fuente de importaciones y destino de las exportaciones. El déficit comercial con Israel ha sido constantemente alto y se ha dedicado más del 40% del PIB a cubrirlo. En términos absolutos, el déficit ha mostrado un aumento sostenido, que llegó a su punto máximo en 2007, año en que ascendió a 2.100 millones de dólares. El notable incremento del déficit comercial con Israel, de una quinta parte entre 1999 y 2007, es atribuible en gran medida a la pérdida de capacidad productiva y la consiguiente incapacidad de los productores internos para satisfacer la demanda local, lo que acentúa la dependencia de bienes de consumo importados, principalmente de Israel. El déficit comercial registrado en 2007 con Israel equivale a cerca del 90% de las transferencias corrientes netas, correspondientes en su mayor parte a asistencia de donantes. Sigue siendo urgente reducir la dependencia comercial de Israel, reorientar el comercio palestino e integrarlo en los mercados árabes y regionales, sobre la base de acuerdos comerciales más favorables y con un acceso estable garantizado.

II. ESPACIO DE POLÍTICAS PARA LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA Y EL CRECIMIENTO SOSTENIDO

24. La capacidad de la Autoridad Palestina para responder a los desafíos que plantea la reactivación de una economía devastada por la guerra se ve restringida por el limitado margen de maniobra de sus autoridades. El reducido conjunto de herramientas de política de que dispone en la actualidad la Autoridad Palestina no es suficiente para sentar las bases de la recuperación y un crecimiento sostenible. Las medidas de reforma de la Autoridad Palestina, el término del bloqueo, la ayuda externa sostenida y la revitalización de la capacidad productiva palestina son

condiciones necesarias para la recuperación, pero no son suficientes para conseguir un crecimiento a largo plazo.

25. En el Consenso de São Paulo (párr. 8) se señala que "La interdependencia creciente de las economías nacionales en el actual proceso de mundialización y la aparición de regímenes basados en reglas para las relaciones económicas internacionales significan que el espacio para la política económica nacional, es decir, el ámbito de las políticas internas, en especial en las esferas del comercio, la inversión y el desarrollo industrial, se encuentra a menudo enmarcado en las disciplinas y compromisos internacionales y en las consideraciones del mercado mundial. Corresponde a cada gobierno evaluar si resulta más beneficioso aceptar las normas y compromisos internacionales a cambio de las limitaciones que suponen por la pérdida de espacio normativo". El análisis que se presenta a continuación no se refiere únicamente al discurso sobre el espacio de políticas que se centra en la interdependencia económica mundial o en la influencia de las decisiones de las instituciones internacionales en las opciones que tienen a su disposición los países en desarrollo en materia de políticas. Se refiere también a las restricciones impuestas a las autoridades palestinas por la limitación de su soberanía, que incide en la elaboración y aplicación de políticas que se adecuen a las capacidades, los problemas y las aspiraciones del pueblo palestino.

A. Marco limitado de política económica

26. La Autoridad Palestina no ejerce soberanía sobre sus fronteras, los recursos naturales, la tierra, el agua o la circulación de personas y bienes dentro de su territorio, ni sobre los cursos de agua y el espacio aéreo nacionales. Debido a la soberanía limitada, la fragmentación geográfica y las restricciones a la circulación de funcionarios públicos, la formulación y aplicación de políticas gubernamentales coherentes es una tarea de enormes proporciones. La Autoridad Palestina tampoco dispone de una moneda nacional que le permita aplicar políticas monetarias y cambiarias adecuadas. En comparación con el conjunto de herramientas de política de que disponen de ordinario los Estados soberanos en un mundo globalizado, la Autoridad Palestina sólo dispone de un espacio de políticas fiscales restringido y vulnerable.

27. La Autoridad Palestina no tiene mayor margen de maniobra fuera de la asignación del gasto público, lo que equivale a un espacio de políticas menor del que disponen los gobiernos locales en muchos países. En el ámbito de los ingresos, la Autoridad Palestina tiene que funcionar con recursos sumamente impredecibles que dependen de la comunidad internacional y de la buena voluntad de Israel. Por otra parte, el Protocolo de París exige a la Autoridad Palestina armonizar su IVA con el de Israel, sin tener en modo alguno en cuenta las diferencias entre ambas economías en cuanto a estructura y nivel de desarrollo. En términos generales, el Protocolo no modifica el carácter asimétrico de las relaciones entre Israel y Palestina.

28. En el ámbito monetario, el Protocolo de París no autoriza a la Autoridad Palestina a emitir moneda propia². Por consiguiente, hay tres monedas en circulación: el dinar jordano, el dólar de los Estados Unidos y el nuevo sheqel israelí. Un mecanismo de esta índole combina la mayor

² Posiblemente ésta sea la razón por la que se ha prestado escasa atención al tema en publicaciones especializadas, pese a la labor pionera que Naqib (1999), Cobham (2004) y Beidas y Kandil (2005) han realizado en esta esfera.

parte de los aspectos negativos de los dos regímenes cambiarios bipolares. Mientras la falta de una moneda nacional hace imposible contar con una política monetaria (régimen de tipo de cambio fijo), el uso de tres monedas impone un riesgo excesivo a los bancos e inversionistas que deben enfrentar las fluctuaciones de tres tipos de cambio. Por ejemplo, una depreciación del sheqel israelí se traduce en un aumento de los costos de los bienes de consumo y los productos intermedios importados y, por consiguiente, en un aumento de los costos de producción, en tanto que las exportaciones, se ven escasamente beneficiadas, debido a la existencia de diversas barreras, los altos costos de transacción y la dependencia del mercado israelí.

29. La adopción de una moneda nacional permitiría a la Autoridad Palestina aplicar una política cambiaria que posibilitara su ajuste con miras a equilibrar la balanza de pagos, hacer frente a las crisis de origen exógeno y a las diferencias con los competidores en cuanto al aumento de la productividad, realzar la competitividad de las exportaciones y aumentar el crecimiento estimulando la producción de bienes comercializables. La existencia de una moneda nacional también permitiría a la Autoridad Palestina recaudar ingresos procedentes del señoreaje, lo que mejoraría su situación fiscal³. Cobham (2004) estima que los ingresos procedentes del señoreaje podrían oscilar entre el 0,3 y el 4,2% del ingreso nacional bruto (INB). En consecuencia, las pérdidas acumuladas entre 1995 y 2007 por la falta de recaudación por concepto de señoreaje podrían fluctuar entre 178 millones de dólares y 2.500 millones de dólares. Cabe señalar que en estas estimaciones no se tiene en cuenta el señoreaje en la fase de transición, que según se prevé será mucho más alto.

30. Se hace cada vez más evidente que el marco fiscal y monetario vigente, consagrado en el Protocolo de París, no otorga a la Autoridad Palestina las herramientas extremadamente básicas que necesita para sacar a la economía de la recesión provocada por factores externos ni para, al menos, adoptar sencillas políticas de estabilización. Como consecuencia de lo anterior, la economía sigue siendo sumamente vulnerable a las crisis económicas y políticas externas derivadas de la dependencia asimétrica de Israel y de la economía mundial en general.

B. Ampliación de las opciones de la Autoridad Palestina en materia de política económica

31. En un estudio de próxima aparición⁴, la UNCTAD evalúa los posibles efectos de un espacio de políticas más amplio y demuestra que se lograría un progreso económico sustancial si se dotara a la Autoridad Palestina de instrumentos de política relevantes. En el estudio se utiliza un modelo macroeconómico elaborado por la UNCTAD, el marco de simulación integrado de la política macroeconómica, comercial y laboral de Palestina (UNCTAD, 2006a), para simular las perspectivas futuras de la economía palestina hasta 2015 según diversas opciones de política. En el análisis se comparan los resultados a largo plazo del marco de política económica actual

³ El "señoreaje" es el ingreso público proveniente de la emisión monetaria. No tiene consecuencias inflacionarias si el aumento de la oferta de moneda está en consonancia con el crecimiento económico y con el aumento de la demanda. A veces, para aumentar los ingresos, en lugar de recaudar impuestos los gobiernos emiten más moneda; la inflación resultante se conoce como "impuesto inflacionario".

⁴ *Policy space for Palestinian sustained development and State formation.*

("situación de referencia") con los que podrían lograrse con diversas opciones hipotéticas de política en las que se dé atención a la existencia de toda la gama de instrumentos de política.

32. La situación de referencia corresponde al marco de política establecido en el Protocolo de París, que implica un retorno a la situación económica (y política) anterior a 2000, descrita a continuación⁵:

- a) Un cierto avance en términos de estabilidad política, con menos restricciones a la circulación de los bienes y a la movilidad de los trabajadores. En el período previsto, las restricciones a la circulación retomarían los niveles imperantes entre 1994 y 2000⁶.
- b) Una "cuasi unión" aduanera entre el territorio palestino ocupado e Israel, que contenga elementos de libre comercio y de unión aduanera.
- c) Todas las importaciones palestinas del resto del mundo están sujetas a derechos arancelarios mínimos establecidos por Israel, con la excepción de un grupo limitado de importaciones de Egipto y Jordania, sujetas a su vez a límites cuantitativos.
- d) La aplicación del IVA israelí a un número limitado de productos por parte de la Autoridad Palestina; el impuesto puede aumentarse o disminuirse en un 1 a un 2%.
- e) Elevada dependencia de los impuestos indirectos y escasa atención a la equidad.
- f) Recaudación por parte de Israel, en nombre de la Autoridad Palestina, de impuestos por concepto de importaciones palestinas.
- g) Asignación de recursos públicos a partidas presupuestarias periódicas y asignaciones menores al gasto con fines de desarrollo.
- h) Inexistencia de una moneda nacional.

33. En el análisis se evalúan las posibles repercusiones de la ampliación del espacio de políticas de la Autoridad Palestina mediante diversas hipótesis sobre política fiscal, cambiaria, comercial y laboral. Todas las situaciones hipotéticas suponen un avance hacia una solución política y una movilidad imperfecta de bienes y trabajadores, pero con menos restricciones. A continuación, se evalúan las posibles repercusiones de una política integrada que incorpore los elementos de todas las políticas. Los principales elementos de las diversas situaciones hipotéticas de políticas propuestas son los siguientes⁷:

⁵ Estos supuestos se examinan con detenimiento en UNCTAD, 2006a.

⁶ Cabe señalar que este ejercicio no permite cuantificar las repercusiones estructurales del muro divisorio o de su posible supresión.

⁷ Los supuestos que sirven de base a las diversas situaciones hipotéticas de políticas propuestas se examinan en detalle en el estudio mencionado en la nota 4.

- a) La **situación hipotética de política fiscal** supone lo siguiente: i) un aumento del 10% de la inversión pública y del 5% de las transferencias gubernamentales con respecto a la situación hipotética de referencia a lo largo del período previsto, y ii) un plan de corrección de las distorsiones que presentan las inversiones para reducir el costo de la inversión no destinada a construcciones en un 15% con respecto al nivel de la situación de referencia.
- b) La **situación hipotética de política cambiaria** simula las consecuencias de la adopción de una moneda nacional. En la simulación se supone una devaluación del 50% en relación con el nivel implícito en la situación de referencia a lo largo del período previsto.
- c) La **situación hipotética de política comercial** supone que la Autoridad Palestina adopta lo siguiente: i) un régimen comercial de nación más favorecida conforme al cual se imponen los mismos aranceles a las importaciones de Israel y del resto del mundo; dado que el arancel sobre las importaciones de Israel se aumenta del nivel de referencia cero a un 17% y el arancel sobre las importaciones del resto del mundo se eleva un 3% con respecto al de referencia, y ii) un plan de corrección de las distorsiones destinado a reducir el costo de las exportaciones palestinas en un 17% con respecto a los precios de referencia, para contrarrestar las repercusiones de la distorsión resultante de la ocupación prolongada y de los obstáculos no relacionados con el mercado a los que se enfrentan los exportadores palestinos.
- d) La **situación hipotética de política laboral** apunta a la creación de empleos y la reducción de la dependencia del mercado laboral israelí. Supone un subsidio salarial destinado a crear empleos mediante la aplicación de un plan salarial en los sectores agrícola, industrial y de servicios con la participación conjunta del sector público y el sector privado.
- e) La **situación hipotética de un conjunto integrado de políticas** supone que las autoridades palestinas disponen de todos los instrumentos correspondientes a las opciones de política mencionadas y están en condiciones de integrarlos en un conjunto único de forma tal que los efectos de todas las políticas se refuercen mutuamente.

34. En el cuadro 2 se resumen los efectos de las situaciones hipotéticas de políticas en términos del producto interno bruto (PIB) y el desempleo, tanto cuando se aplican por separado como cuando se combinan en un conjunto integrado. En los gráficos 1, 2 y 3 se ilustra la trayectoria del PIB, del PIB per cápita y del desempleo en el contexto de la situación de referencia y del conjunto integrado de políticas. En todas las esferas de políticas, la situación de referencia se traduce en leves mejoras a mediano y largo plazo, en tanto que las demás situaciones hipotéticas propuestas ofrecen mejores resultados.

Cuadro 2

El espacio de políticas y sus efectos en términos del PIB y el desempleo

Situación hipotética de política	PIB (en millones de dólares de los Estados Unidos de 1997)		Desempleo Tasa (en porcentaje)		Mejora en 2015	
	2008	2015	2008	2015	Aumento del PIB	Reducción de la tasa de desempleo
					(Porcentaje)	
Situación de referencia	6.019	8.042	15,6	19,1	--	--
Laboral	6.096	8.208	10,3	12,3	2,1	6,8
Fiscal	6.114	8.376	14,7	16,7	4,2	2,4
Comercial: nación más favorecida	6.189	8.539	13,9	16,0	6,2	3,1
Moneda nacional	6.342	8.861	12,8	14,1	10,2	5,0
Conjunto de políticas	6.610	9.942	5,3	0,5	23,6	18,6

Gráfico 1

Repercusiones del espacio de políticas en el PIB (en millones de dólares de los Estados Unidos de 1997)

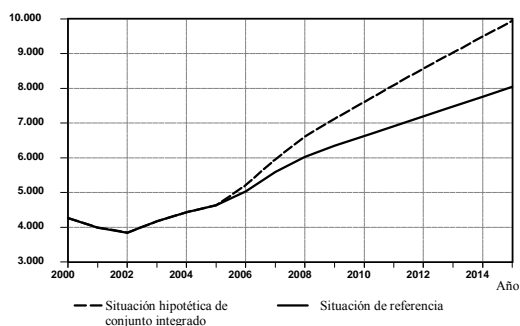


Gráfico 2

Repercusiones del espacio de políticas en el PIB per cápita (dólares de los Estados Unidos de 1997)

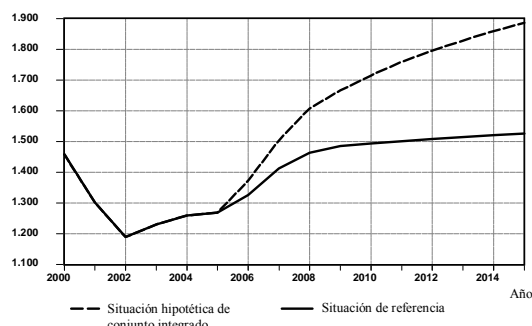
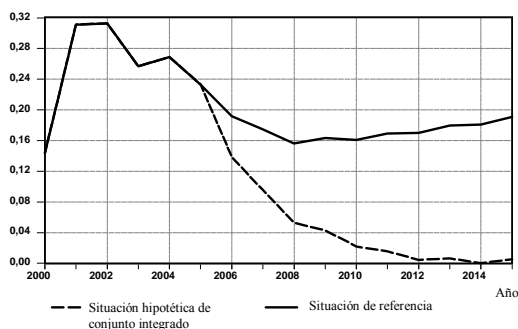


Gráfico 3

Reflejo del espacio de políticas en la tasa de desempleo (porcentaje)



35. La adopción de una moneda nacional es la política que tiene el efecto más drástico en el aumento del producto, dado que el PIB de 2015 superaría en más de diez puntos porcentuales el de referencia. No obstante, es probable que los beneficios reales de una moneda nacional sean mayores, ya que en la simulación no se tienen en cuenta los posibles beneficios de los ingresos por señoreaje, la política de tipos de interés y el menor riesgo cambiario. Si bien la aplicación por separado de todas las opciones de políticas da mejores resultados económicos que el marco de políticas de referencia, el análisis indica que la agrupación de todas las opciones tiene efectos mucho más positivos.

36. La simulación permite concluir que la aplicación del conjunto integrado conduciría al pleno empleo antes de 2012. Si bien esto puede parecer excesivamente optimista y difícil de prever en las actuales circunstancias, la simulación confirma que los instrumentos de política necesarios permitirían reducir considerablemente el desempleo. Sin una ampliación del espacio de políticas como el supuesto, el Banco Mundial concluye (World Bank, 2008a) que una combinación de reformas, corrientes de ayuda y flexibilización del bloqueo podría traducirse en tasas de crecimiento de dos dígitos en los tres próximos años. Naturalmente, si a estas medidas se les sumara el conjunto de políticas propuesto se conseguiría un crecimiento más sólido que el previsto por el Banco Mundial, que además permitiría a la economía llegar a una situación cercana al pleno empleo.

37. El conjunto de políticas apunta a una economía palestina muy diferente de la situación de referencia. En cambio, las situaciones hipotéticas responden a la convicción de que el marco institucional actual de las políticas económicas de Palestina, establecido en el Protocolo de París, no permite hacer frente a los problemas de la economía y al deterioro de su capacidad productiva. La conservación de ese marco acentúa la pobreza, la insuficiente creación de empleo, el bajo crecimiento económico y la dependencia de Israel y de la ayuda externa.

38. Por lo tanto, las autoridades palestinas deberían tener en cuenta el potencial de su economía y esforzarse por conseguir el espacio de políticas necesario para aplicar políticas adecuadas. Para ello se requiere no sólo un nuevo marco institucional, sino también un apoyo activo de la comunidad internacional que se refleje en una ayuda adecuada en términos de volumen y en asistencia a los responsables de la formulación de las políticas en sus esfuerzos por ampliar su espacio de políticas.

39. Se podrían lograr avances económicos notables antes del establecimiento de un Estado palestino si las autoridades dispusieran de instrumentos de políticas, si se flexibilizara el bloqueo y si la ayuda se mantuviera en niveles adecuados y predecibles, pero es importante tener presente la peculiaridad de la economía palestina devastada por la guerra en la medición y evaluación de la eficacia de la ayuda externa y la política económica.

40. Nada de lo que se diga sobre el daño causado en los ocho últimos años al tejido económico, social e institucional del territorio palestino ocupado puede ser exagerado. De hecho, la Autoridad Palestina advierte que, en caso de mantenerse las actuales restricciones a la circulación y al acceso, toda reducción de la ayuda externa tendría consecuencias graves, en particular el deterioro de las capacidades institucionales que vienen desarrollándose desde 1994 (PNA, 2008). A fin de evitar esto y de facilitar la recuperación económica, habrá que adoptar medidas urgentes con los siguientes objetivos:

- a) Poner fin al aislamiento de la economía palestina mediante la supresión de las restricciones a la circulación impuestas en la Ribera Occidental y en Gaza, ya que sin acceso a los mercados internos y externos el sector privado no puede invertir ni funcionar.
- b) Reexaminar el marco de políticas del Protocolo de París; se deben desplegar serios esfuerzos para ampliar el espacio de políticas de la Autoridad Palestina. La comunidad internacional puede contribuir a lograr este propósito respaldando las medidas de la Autoridad Palestina destinadas a conseguir más instrumentos de políticas y canalizar la asistencia técnica y financiera de forma tal que los palestinos se identifiquen con las reformas.
- c) Dar mayor coherencia y previsibilidad a la ayuda externa a la Autoridad Palestina, a fin de que pueda formular y aplicar políticas fiscales eficaces.
- d) Ejecutar programas de inversión pública a gran escala para reconstruir la infraestructura, ampliar y reactivar la deteriorada capacidad de producción y crear condiciones favorables para el sector privado.
- e) Dar prioridad en las políticas a la promoción de un crecimiento en favor de los pobres a fin de reducir los altos índices de desempleo y pobreza, lo que permitiría el desarrollo de instituciones estatales eficaces y la reactivación del crecimiento.
- f) Superar las diferencias cada vez mayores entre la Ribera Occidental y la Franja de Gaza, mediante la extensión de la ayuda externa a esta última y las medidas de flexibilización del bloqueo. Es imposible la reactivación económica si se margina a un 40% de la población.
- g) Desplegar esfuerzos genuinos para establecer un Estado palestino viable, soberano e integrado por territorios contiguos, conforme a lo solicitado en las resoluciones pertinentes de las Naciones Unidas, a fin de permitir el desarrollo palestino a largo plazo.

C. Fortalecimiento de la capacidad y ampliación del espacio de políticas

41. Para que la aplicación del conjunto de políticas propuesto dé resultados satisfactorios es necesario desarrollar la capacidad institucional y humana de ejecución de políticas. Es esencial que la Autoridad Palestina pueda comenzar a desarrollar estas capacidades de manera simultánea con adopción de medidas encaminadas a ampliar el espacio de políticas, ya que no tiene mayor sentido tratar de conseguir nuevos instrumentos de políticas si no se cuenta con la capacidad necesaria para hacer uso de ellos. Dicha capacidad es una condición previa para negociar el espacio de políticas específicamente palestino que se requiere para concretar la imagen palestina del desarrollo.

42. En un estudio de próxima aparición, la UNCTAD evalúa las necesidades de fortalecimiento de la capacidad de la Autoridad Palestina en esferas fundamentales del desarrollo económico. Las conclusiones preliminares indican que en el ámbito de las finanzas públicas se necesita

fortalecer la capacidad del Ministerio de Hacienda de la Autoridad Palestina en materia de planificación y ejecución presupuestarias, creación de una estructura de gastos a medio plazo, realización de pronósticos económicos y evaluación de las políticas, establecimiento de sistemas de auditoría y presentación de informes, formulación de presupuestos al nivel del gobierno central y los gobiernos locales, y de coordinación con los ministerios pertinentes.

43. En el ámbito de la política monetaria y cambiaria, es necesario fortalecer la capacidad de investigación y supervisión de la autoridad monetaria palestina, a fin de evaluar las implicaciones de las diversas opciones de sistemas monetarios en virtud de los cuales podría adoptarse una moneda nacional.

44. El fortalecimiento del comercio exterior exige una mayor capacidad de los sectores público y privado para evaluar los costos y beneficios de las diferentes opciones de regímenes comerciales, formular y aplicar políticas de comercio y negociar acuerdos en esa área. De igual importancia es el establecimiento de un fondo de promoción de las exportaciones y de instituciones especializadas en seguros y reaseguros comerciales internacionales. La facilitación del comercio es otro ámbito en que es necesario fortalecer la capacidad, en particular mediante un mayor perfeccionamiento de la capacidad de gestión aduanera y la ampliación de la capacidad para construir y administrar redes viales a fin de eliminar la congestión del transporte y garantizar un acceso estable a los puertos.

45. Por lo que se refiere a la generación de empleo y a la política laboral, es necesario fortalecer la capacidad del Ministerio de Trabajo para evaluar políticas y realizar análisis sectoriales. Asimismo, es importante considerar la posibilidad de establecer un marco jurídico fiable, integrado entre otras cosas por un conjunto coherente de leyes sobre cuestiones comerciales, fortalecer el actual régimen de inversiones y crear nuevos servicios financieros que faciliten el acceso de las empresas al crédito.

III. ASISTENCIA DE LA UNCTAD AL PUEBLO PALESTINO

A. Marco y objetivos

46. Desde su establecimiento en 1984, el programa de asistencia al pueblo palestino ha ido evolucionando constantemente para responder a las necesidades que iban surgiendo en la economía palestina. Basándose en la experiencia de la secretaría de la UNCTAD en conjunto, y en estrecha colaboración con Palestina, el programa ha sido concebido con el propósito de alcanzar objetivos nacionales específicos en las cuatro esferas siguientes: a) políticas y estrategias comerciales; b) facilitación del comercio y logística; c) finanzas y desarrollo, y d) empresas, inversiones y política de competencia.

47. De acuerdo con el marco estratégico de las Naciones Unidas para 2008-2009, el Acuerdo de Accra, el Consenso de São Paulo y el Plan de Acción de Bangkok, el año pasado se intensificó la asistencia de la UNCTAD al pueblo palestino. Ello supuso adentrarse en nuevas esferas de investigación y actividades de asistencia técnica para aliviar las difíciles condiciones económicas y sociales y contribuir a desarrollar la capacidad de funcionamiento económico de un Estado palestino soberano y viable.

48. Sin embargo, el progreso en la consecución de esos objetivos se ha visto afectado por la difícil situación en el área, especialmente las restricciones de la movilidad del personal nacional de proyectos y las dificultades halladas por los expertos de la UNCTAD para ingresar al territorio palestino ocupado. La inestabilidad política obligó a la secretaría a suspender las actividades previstas en la Franja de Gaza, y aún no hay financiación para varios proyectos, a pesar de los llamamientos de la secretaría a los donantes. Sin embargo, gracias a un modo de operar selectivo y flexible, la UNCTAD ha conseguido avances importantes.

B. Actividades operacionales en curso

1. Política y estrategia comercial

49. Las actividades de la secretaría en esta esfera entraron en una nueva fase con el inicio de un proyecto regional sobre fomento de políticas económicas y comerciales subregionales orientadas al crecimiento para lograr los objetivos de desarrollo del Milenio en los países árabes del Asia occidental y África del norte. El proyecto, que recibe fondos de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo, será administrado por el programa de asistencia al pueblo palestino de la UNCTAD, destinado a seis países árabes, incluido el territorio palestino ocupado, y tiene por objeto ayudarlos a lograr una integración regional orientada al crecimiento.

50. El proyecto se realizará en cooperación con la Comisión Económica y Social para Asia Occidental de las Naciones Unidas y el PNUD. Comprende formación, servicios de asesoramiento, investigación y actividades de desarrollo de redes para fortalecer las capacidades nacionales en el ámbito del comercio internacional. El objetivo consiste en ofrecer a los gobiernos nacionales los instrumentos necesarios para asegurar la capacidad de respuesta de las políticas. A partir de la experiencia de la UNCTAD, el proyecto se centra en la formulación de alternativas de política comercial adecuadas que respondan a una concepción del comercio basado en el desarrollo, y no del desarrollo basado en el comercio.

51. En colaboración con la Comisión Económica y Social para Asia Occidental, la secretaría preparó un documento de políticas basado en encuestas para orientar los esfuerzos de desarrollo de la capacidad en Palestina en el ámbito de las finanzas públicas y las estrategias de desarrollo, la política comercial y la facilitación del comercio, y la promoción de las inversiones y el desarrollo de las empresas. En el documento se define una concepción del fomento de la capacidad basado en el desarrollo y se presentan propuestas que se preveía someter a la consideración de la Autoridad Palestina; el documento fue presentado a las instituciones públicas y del sector privado en un taller realizado en Ramala en marzo de 2008.

2. Facilitación del comercio y logística

52. Se han logrado avances importantes en el proyecto de preparativos para el establecimiento de SIDUNEA (Sistema Aduanero Automatizado), que tiene por objeto modernizar y fortalecer la capacidad aduanera de la Autoridad Palestina. El proyecto, que cuenta con fondos de la Comisión Europea, ha iniciado su tercera y última fase, en la que el sistema entrará en pleno funcionamiento. Entre los logros conseguidos hasta la fecha se cuenta la actualización del sistema con las declaraciones palestinas de aduanas de 2007-2008, que permitió a la Autoridad Palestina un buen seguimiento de los ingresos recaudados en su nombre por las aduanas israelíes. Se empezó a usar una "declaración administrativa única" adaptada, en árabe, para que la

Autoridad Palestina pudiera efectuar operaciones financieras esenciales como los controles posteriores a las auditorías. Además, se modernizará el sistema mediante la sustitución de SIDUNEA ++ por la versión SIDUNEAMundo (ASYCUDAWorld) instalada en la Web.

53. Para fomentar el sentido de apropiación nacional, el núcleo del equipo nacional del proyecto recibió formación avanzada en Ginebra. El equipo ya domina el sistema y, a su vez, ha impartido cursos prácticos de formación al personal palestino del Ministerio de Finanzas en Ramala. En el marco de los renovados esfuerzos de desarrollo de la Autoridad Palestina, en 2008 se puso en marcha el sistema denominado "Tawasol" (contabilidad comercial, soluciones de análisis con información de la Web). El equipo nacional está aplicando nuevas normas aduaneras y atendiendo las peticiones de asistencia de la Autoridad Palestina para asegurar un control aduanero completo en los principales puntos fronterizos, en particular con Jordania y Egipto.

54. Una de las actividades de la UNCTAD en las esferas del fortalecimiento de las instituciones y la facilitación del comercio que ha dado muy buenos resultados es el proyecto "Creación del Consejo Palestino de Cargadores", financiado por la Comisión Europea. El proyecto comenzó a ejecutarse en enero de 2006 y se prevé que concluya en octubre de 2008. El mayor interés actual es garantizar la sostenibilidad del Consejo a largo plazo. La UNCTAD despachó a expertos internacionales para que preparasen sobre el terreno material de formación por temas para las futuras actividades de formación y desarrollo de capacidad del Consejo, que no serán gratuitas. Los expertos también prestaron asistencia al Consejo para la realización de talleres de formación para sus miembros y los transportistas palestinos en general. Además, se fortaleció el papel del Consejo como coordinador para atender las necesidades de los transportistas palestinos mediante viajes de estudios a Dubai, Egipto y Jordania.

55. El Consejo es ahora una institución dinámica del sector privado, con personal muy capacitado, una junta directiva dedicada y un número creciente de miembros, que en la actualidad ascienden a 350. El Consejo resuelve los problemas cotidianos de los transportistas palestinos y fortalece su capacidad, aprovechando su red de asociados nacionales y regionales. En enero de 2008, el Consejo, en cooperación con el Centro de Comercio de Palestina (PalTrade) inició un proyecto de ayuda al desarrollo de rutas alternativas para el comercio palestino que atravesasen Jordania y Egipto.

3. Finanzas y desarrollo

56. Debido a la falta de fondos, la UNCTAD no puede capitalizar los avances logrados mediante el proyecto de fortalecimiento de la capacidad de vigilancia de la deuda y de análisis financiero del Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda. El sistema se ha instalado en el Ministerio de Finanzas con financiación del Gobierno de Noruega, pero todavía no se ha comenzado a aprovechar todo su potencial, a pesar de la buena disposición de la secretaría para reanudar las actividades planeadas con la finalización de un estudio sobre estrategias de la deuda para orientar la política de gestión de la deuda de la Autoridad Palestina.

4. Empresa, inversión y política de competencia

57. La secretaría está finalizando los últimos componentes del proyecto "Programa de retención de inversiones" financiado por Noruega. Este proyecto, que se ejecuta en estrecha

coordinación con la Agencia Palestina de Promoción de las Inversiones, tiene por objeto diseñar un programa a medida especialmente adaptado para sostener los esfuerzos palestinos tendentes a retener las inversiones realizadas. En el programa, formulado de acuerdo con los resultados de una encuesta sobre los inversores y las empresas existentes, se propone un método de retención de las inversiones basado en el desarrollo y medidas específicas para superar los obstáculos existentes a nivel macro, meso y micro, y que facilite su integración en las funciones básicas de la Agencia, creando al mismo tiempo sinergia con las medidas de reforma y de fortalecimiento de las instituciones que se están adoptando.

58. Sin embargo, la ejecución de la "fase II" de ese programa es incierta debido a la falta de fondos. La insuficiencia de recursos en 2008 también obligó a la secretaría a posponer las actividades planeadas para la fase II del proyecto de apoyo al desarrollo de las pequeñas y medianas empresas (EMPRETEC Palestina), consistente en la extensión del programa a la Franja de Gaza.

C. Coordinación, armonización y movilización de recursos

59. En la formulación y ejecución de su programa de trabajo, la secretaría se ha mantenido en estrecho contacto con las organizaciones internacionales pertinentes, especialmente el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina (OOPS), la Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas en los Territorios Ocupados (OCENU), el PNUD, la Comisión Económica y Social para Asia Occidental, la Organización Internacional del Trabajo, el Banco Mundial y la Liga de los Estados Árabes, así como con centros de investigación e instituciones de la sociedad civil.

60. La secretaría ha seguido contando con el apoyo sobre el terreno del PNUD, que aportó el apoyo logístico indispensable a sus funcionarios, los expertos y el personal de proyectos de la UNCTAD. La secretaría también ha contribuido al diálogo interinstitucional en el marco de la OCENU y ha aportado observaciones sustantivas al plan de acción humanitaria para el territorio palestino ocupado.

61. La asistencia técnica de la UNCTAD al pueblo palestino se ha visto favorecida por la generosa ayuda extrapresupuestaria de la Comisión Europea, el Gobierno de Noruega y la Cuenta para el Desarrollo de las Naciones Unidas. Sin embargo, la persistente escasez de fondos en 2008 amenaza con mermar los logros conseguidos hasta la fecha y dificultan la aplicación del método selectivo y flexible que permitió a la UNCTAD sortear el deterioro de la situación sobre el terreno. Esto sucede precisamente cuando los proyectos de la UNCTAD se han ganado la reputación de ofrecer instrumentos pertinentes y prácticos de apoyo al desarrollo y el fortalecimiento institucional palestinos. Si no se ponen a disposición de la secretaría más recursos extrapresupuestarios previsibles, de acuerdo con lo dispuesto en el Acuerdo de Accra, la ejecución de su mandato de asistencia al pueblo palestino se verá restringida.

Bibliografía

- Beidas, S. and Kandil, M. (2005). Setting the stage for a national currency in the West Bank and Gaza: The choice of exchange rate regime. Working paper 05/70, Washington D.C., International Monetary Fund.
- Cobham, D. (2004). Alternative currency arrangements. En: Cobham D. and Kanafani N. eds. *The Economics of Palestine: Economic Policy and Institutional Reform for a Viable Palestinian State*. Londres, Rutledge.
- Organización Internacional del Trabajo (2007). Memoria del Director General, anexo. La situación de los trabajadores en los territorios árabes ocupados. Nonagésima sexta Conferencia Internacional del Trabajo, 2007.
- Naqib, F. (1999). The economics of currency boards: the case of the Palestinian economy in the West Bank and Gaza Strip. Paper presented to the sixth annual conference of the Economic Research Form, mimeo, University of Waterloo.
- OCHA (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) (2007). The barrier gate and permit regime four years on: humanitarian impact in the northern West Bank. *OCHA Special Focus*, noviembre.
- OCHA (2008a). OCHA-oPt socio-economic fact sheet, abril.
- OCHA (2008b). *The Humanitarian Monitor*. N° 23, marzo.
- Oxfam (2007). Palestinian families facing a \$1 billion debt burden since aid embargo started. Comunicado de prensa, 13 junio.
- PNA (Palestinian National Authority) (2008). Palestinian Reform and Development Plan, 2008-2010. Ramala.
- UNCTAD (2006a). Integrated simulation framework for Palestinian macroeconomic, trade and labour policy (UNCTAD/GDS/APP/2006/2).
- UNCTAD (2006b). Informe sobre la asistencia de la UNCTAD al pueblo palestino (UNCTAD/TD/B/53/2).
- UNDP (United Nations Development Programme) (2007). The Gaza Strip: A private sector in decline. UNDP/Programme of Assistance to the Palestinian People.
- World Bank (2008a). Implementing the Palestinian reform and development agenda. Economic monitoring report to the Ad Hoc Liaison Committee, West Bank and Gaza Resident Mission, mayo.
- World Bank (2008b). West Bank and Gaza country brief.
http://siteresources.worldbank.org/INTWESTBANKGAZA/Resources/WBG-ENG_2008SMpdf.pdf.